

論文

# 子どもの貧困問題解決における ケイパビリティ最適化の視点

武 内 一

〔抄 録〕

子どもの健康と権利をケイパビリティの視点から考える必要性の明確化を本稿の目的とした。子どもの貧困の根絶をテーマに、医療の視点に立った国内での生活実態調査を実施したが、相対的貧困水準以下の家庭で暮らす子どもの割合が2014年度で約14%であるにも関わらず、生活保護の受給率は2%未満に留まっていることが明らかとなった。それは、相対的貧困基準以下を貧困層と考えるならば、生活保護という仕組みが多くの貧困層にとってセーフティーネットの機能を果たしていないことを示している。生活保護への負のイメージ、制度の煩雑さや窓口の対応の問題、根本には経済的困窮は自己責任の部分と社会の仕組みの問題とどちらに重きをおくのかという私たち社会の世論、考え方とも、低い受給率は関連していると言える。本稿では、すべての子どもたちの公平な健康と権利を擁護すべきとの立場で、子どもの貧困解決の柱としてケイパビリティの最適化を掲げ、社会に訴える意義を述べた。

キーワード：ケイパビリティ、子どもの貧困、構造的暴力、相対的貧困率、剥奪指標

## はじめに

日本の統計資料をみると、乳児死亡率は1,000人あたり2.0(2016年)となっており、世界で最も低い国の一つで先進国平均の約半分である。しかし、世帯職業別乳児死亡率を比較すると、貧困問題が大きく影を落としていることがわかる。乳児死亡1,928人の内訳をみると、従業員数の多い企業に勤務する世帯の死亡率1.1に対して、無職の世帯では15.7で、両者には大きな開きがある(図1)<sup>1)</sup>。

無職世帯の出産状況に通じる調査として、佛教大学「脱貧困戦略の構築 - 共生社会のグランドデザイン - プロジェクト」と全日本民医連加盟5医療機関との協同で2014年度に実施した新生児世帯の生活実態と医学的背景に関する質問紙調査がある。その中から、OECD基準による可処分所得中央値50%以下に相当する相対的貧困状態にある世帯(以下「貧困世帯」と非

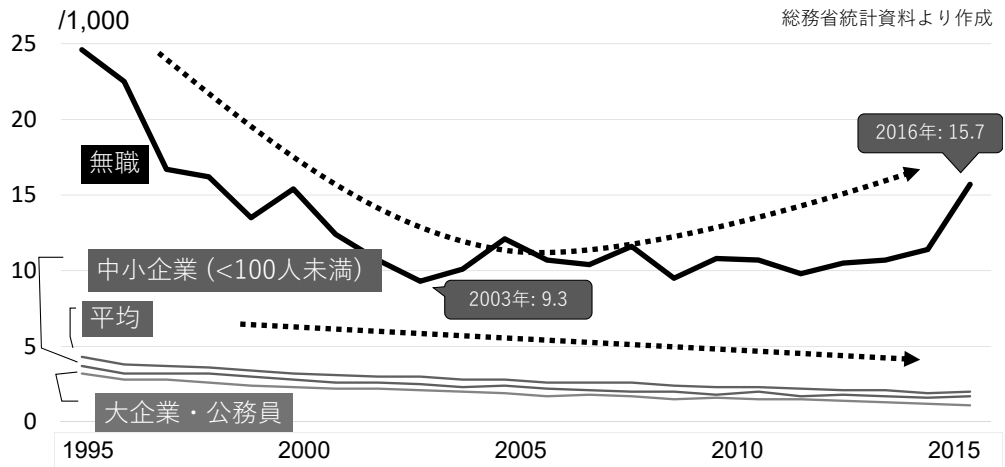


図1. 乳児死亡率  
(出生1,000比、平均：1995年4.3→2016年2.0)

貧困世帯とを比較した<sup>2)</sup>。

貧困世帯の妊婦の特徴として、高校中退までの低学歴、妊娠判明後も続く喫煙、妊婦健診を受ける時期の遅さや回数の少なさ、多い人工中絶の経験と10代での出産などがみられた。また、精神的な不安定さや理解力の問題などで出産後の育児困難があったり、一部屋しかない貧しい住居環境下で暮らしていたりといった事情も確認できた。子どもの側では、低出生体重児が多いと海外で指摘されているが、その点は有意差が見られなかった一方で、その他の新生児に関わる医学的問題が多い、母乳育児の確立が難しい、といった状況には有意差を認めた。

大阪産婦人科医会では、府内の妊婦検診を未受診のまま出産に至るいわゆる飛び込み出産の全数調査を2009年度から続けている。2013年度の報告によると、およそ250分娩に1回の割合で妊婦検診を受けていない妊婦が出産していた。妊婦の年齢分布をみると、10代が18%（全国平均の14倍）を占め、母親のパートナーの11%は無職であった。さらに、生活保護の受給率は30%（大阪府内平均の14倍）であった。妊婦検診を受けなかった理由では、経済的問題が約3割と最も多く、特に10代では経済的基盤の脆弱さだけでなく、家族にも相談できず、知識もない状況が重ねて浮き彫りとなっている<sup>3)</sup>。

先の乳児死亡率の世帯職業での大きな違いは、こうしたリスクの高い出産と強く結びついていると言える。日本における子どもの育つ家族の経済的貧困の問題は、乳児期からすでに健康格差、いのちの格差となっている点をまず確認したい。子どもの貧困を家族内の問題と位置づけ、家族の努力に委ねて解決できるものではない。貧困問題の本質が社会そのものにあると考え、貧困を構造的暴力として捉える視点が重要である。

構造的暴力は、50年近く前にノルウェーの社会学者、ヨハン・ガルトゥングによって提唱された。社会や経済の仕組みの中で生じてくる「特定の誰か」によるものではない、たとえば「国家」や「権力」によって引き起こされる政治的、経済的、文化的な暴力の行使をいう。政治的

には抑圧であり、経済的には搾取であり、文化的には疎外である、と説明される。ガルトゥングは、戦争と並んでこの構造的暴力を、平和を阻む課題であると位置づけた<sup>4)</sup>。

貧困は、まさに税制および社会保障や雇用政策によって、また新自由主義経済とその結果としての富の集中によって、そして性別、国籍あるいは地域的差異によって、極めて明確な「構造的暴力」として語ることができる。

現在進行中の主要な研究テーマ「How to eradicate poverty and optimize capability in pre-school aged children in Japan?」にあるケイパビリティ最適化の重要性について、こうした背景を踏まえて論考するのが、本論文の目的である。

## 貧困とは何か

内閣府の「平成29年度子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況」で検討されている内容を確認すると、I 子供の貧困の現状の中で述べられているのが、「生活保護世帯に属する子供」「児童養護施設の子供」「ひとり親家庭の子供」「スクールソーシャルワーカーとスクールカウンセラー」「就学援助制度」「日本学生支援機構の奨学金」「子供の貧困率」「子供がいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率」についてである。そしてII 貧困対策の枠組みは4点あり、1. 教育の支援、2. 生活の支援 3. 保護者に対する就労の支援 4. 経済的支援が挙げられている。最後にIII 子供の貧困に関する調査研究等となっていて、これらについて大綱に基づいた実施状況が記述されている。この中で貧困の定義として、相対的貧困の概念を採用している。つまりOECDの相対的貧困ラインである可処分所得中央値の50%以下の世帯で暮らす子どもの割合を「子供の貧困率」としている<sup>5)</sup>。それを含めて日本政府の政策立案に向けての資料提示に合理性があるのか、貧困の概念がどのように捉えられてきているのかを文献や国際機関での取り扱い方を通じて検討してみる。

子どもの貧困を論じる場合、相対的貧困が主要な指標として特に高所得国で用いられる。相対的貧困における貧困ラインには、可処分所得の50%以下というOECD基準と60%以下のEU基準が広く用いられている。EU基準では貧困はより幅広く定義づけられる。こうした指標は、子どもの暮らす状況にある程度客観的に知る上で有用なため、地域や国の間での比較検討および時間経過の中で貧困の増減の測定に適している。そういった点では、貧困削減の政策目標とすることやその評価の指標とすることができる。UNICEF イノチェンティ レポートカードによれば、日本は、0-17歳における相対的貧困の割合は、OECD基準においては41か国中27位15.8%であった(2013)一方で、EU基準において48か国中15位18.2%であった(2014)<sup>6) 7)</sup>。いずれの基準で評価するかによって、日本の現状の理解は変わってくるだけでなく、これらの指標で貧困を定義する場合、二つの問題がある。

一つ目に、こうした貧困の定義では、その深刻さを測ることができない点が挙げられる。貧

困基準を下回る層が同じ16%であっても、その分布が概ね貧困ラインの下にかたまっていればその貧困の深刻度は著しくないかもしれない。しかし、その分布がより低所得な世帯にまで広い裾野をもって広がっているならば、その裾野の先で暮らす低所得の世帯の生活実態は極めて深刻だと言える。つまり、貧困の評価とその削減には、貧困の深刻さを測る指標も必要であると言える。もう一つは、貧困測定基準で同じ水準と評価されても、例えば住居ローンのない持ち家と都市部での高い家賃での生活では、その生活実態は大きく異なってくる。親族や近隣との関係がよき人的資源としてプラスに機能する場合と近所から孤立した生活とでは、生活の質は大きく異なってくるであろう。そういう意味では、こうした相対的貧困基準は、多くの利点がある一方で数字の上で恣意的に線を引くことの限界もある。そこで、生活実感あるいは実態に基づく別の指標の検討が必要となる。

海外ではすでに子どもの貧困を生活実態に基づいて測定する指標として、相対的剥奪指標が設定され、その比較検討が進んでいる。相対的貧困と相対的剥奪の大きな違いは、後者が具体的な生活実態を直接測定する点にある。例えば UNICEF イノチェンティ レポートカード11（2013）では、剥奪指標として「毎日の新鮮な果物や野菜」「学校の旅行や行事に参加する費用」などが賄えるか否かなど14項目をあげ、その2項目以上が欠落している子どもの割合を相対的剥奪率としてヨーロッパ各国で比較検討している<sup>8)</sup>。こうした指標は、相対的貧困率という直感的に理解しにくい基準に対して、よりわかりやすい指標と言えるかもしれない。

貧困とは何か？との問いに対して、R. Lister はその定義に関して、「貧困をいかに定義するかは、その概念を政治的あるいは科学的に論争するために決定的に重要である。定義は解釈と密接な関係にあり解決を含意し、価値判断もふくまれる。そのため、定義は社会科学活動としてだけでなく政治的活動として理解されねばならず、そのためにしばしば論争の要因となる。単一の『正しい』定義というものはない。」と著書 *Poverty* の中で述べている<sup>9)</sup>。

## 貧困の問題

続けて R. Lister は、貧困を車輪にたとえ、経済的、物質的な欠乏を核（軸）としながらも、象徴的な関係性の面をその外輪に配し、核になる欠乏は社会的、文化的に定義づけられ、一方の外輪部分も社会的、文化的な関係性で軸とともに展開しているとした（図2）<sup>9)</sup>。貧困は、経済面、物質面での不利、不安定さの問題だけではなく、多面的に関係性の面で傷つけられていることを重視している。この問題は、子どもの立場で考えた場合、それぞれの子どものもてる思い「こうありたい」「こうなりたい」を奪うことにつながっていると言える。

一つの例として、同じ小学6年生のA君とBさんがいたとする。A君は母子家庭の二人暮らしで、世帯の可処分所得は年額150万円（一人当たり106万円、相対的貧困基準だけではなく地域の生活保護基準も下回る）である。一方、Bさんは両親と3人で暮らししており、両親と

も教員で同じく年額650万円（同375万円で世帯収入の中央値を上回る）であったとする。二人とも今の生活は幸せだと言う。A君の母親の両親もすでに離婚し祖父母からの物心面での支援は期待できない。母親は二つのパートの仕事を掛け持ちしてなんとか日々の生計を立てている。習い事へは行かず、放課後保育の後はゲームをして母の帰りを待っている。A君の将来の夢は、母を楽にしてあげることだと言う。Bさんは塾とピアノなど週4回の習い事があり、友だちの家によく遊びに行ったり招いたりしている。持ち家のローンはあるが貯蓄できており、両親の祖父母との関係も良く子ども会などの行事に参加し、家族旅行にも年数回出かけている。Bさんにとっての将来の夢は医師になって世界の貧しい地域で働くことで、そのために親と相談して中学受験するのだと言う。

では、今を幸せだと言うこの二人は、同じ尺度でその幸せが享受できていると言えるだろうか。この問題を学生と数回議論したが、A君の幸せを文字通り幸せだと受け止めることに驚き、そして社会福祉の思想の本質を伝えきれていない大学教員としての責任を強く感じる事となった。A君にとっての社会参加の可能性が小さくなり、今の生活だけではなく将来の選択における自由の範囲を考えると、仮にA君が幸せであったとしても貧困問題の本質的な不公平が両者の間にあると考える必要がある。

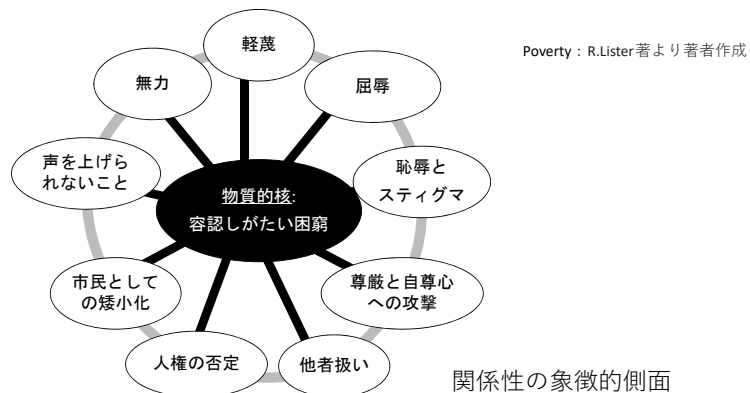


図2. 物質的、非物質的貧困の車輪

こうした貧困に伴う不公平を構造的暴力として明確化したい背景には、2014年に全国の医療機関を対象に実施した子育て世代の生活実態調査の結果に対する戸惑いがある。この分析は、先に示した2014年度1年間かけて5つの産婦人科のある病院での新生児家族調査、および同じ期間に実施した11医療機関の協力で行った入院児家族調査、さらに54医療機関で2015年2月に実施した外来通院学童（小中学生）家族調査全体の結果に基づいている。その中で、世帯員一人当たりの年間可処分所得が相対的貧困基準以下の場合の生活保護受給割合と家族の生活実感を表に示す（表1）。阿部はその著書で、相対的貧困線と生活保護基準の近似性を指摘している<sup>10)</sup>。しかし、今回の調査の結果、生活保護受給率はわずか14%に留まっていた。

表 1. 相対的貧困層の生活保護受給率と生活実感

相対的貧困線以下 中央値の50%以下	新生児調査 新生児	入院調査 全年齢の小児	外来調査 小中学生	全体
生活保護受給率	17.2% (36/210)	4.5% (3/66)	12.9% (11/84)	13.9% (50/360)
生活が苦しい	56.2% (118/210)	70.8% (68/96)	74.1% (63/85)	63.7% (249/391)

そこには、先の図2に示したような車輪の外輪の部分、特にスティグマや尊厳と自尊心への否定、あるいは無力感などが、生活保護を受給していない状況と関与しているかもしれない。もう一つ大きな問題は、そうした貧困基準線以下の生活状況の親の生活への評価が、3分の1以上の36.3%で「普通かそれ以上」であった点にある。人は、現状を受け入れるためにはある程度その状態に適応して基準を下げ甘じなければ、精神的なバランスを崩しかねない。相対的貧困家庭に暮らす子どもたちは、そうした親の価値観のもとで暮らしていることになる。こうした事実の是非をわかりやすく尋ねたのが、先の例での公平性の質問「同じ尺度で幸せを享受できているのか」である。

## ケイパビリティ・アプローチ

ケイパビリティという概念は、ノーベル経済学賞を受賞した Amartya Sen によって提唱された。そのアプローチは、個々のウェル・ビーイング (well-being)、発達そして社会正義の評価のための広く柔軟な枠組みの中にあるとされる。最初に示した「子どもの貧困の撲滅」という研究テーマにおいて、ケイパビリティの考えを子ども中心に図3に示した。ここで言うケイパビリティ・アプローチは、子どもが何をする事が、あるいはどうあることができるのか？言い換えれば、生活の質 (QOL) をどう最適化できるのかという点に焦点を当てる。Sen はそのことを「人の優位性に対するケイパビリティ・アプローチは、生活の一部となる様々な価値のある『よくある』『よくなる』というファンクショニングを達成するための実際の能力に関して評価することに関係している。社会的な優位性に対応する類似のアプローチは、制度や政策の選択と同様に集成的な評価にとって、そのような評価の関連する情報の基礎の不可欠で中心的な部分を構成する個々のケイパビリティのまとまりといった形態をとる。」と述べている<sup>11)</sup>。

ケイパビリティの最適化は子どもの貧困の撲滅と不可分の関係にあることを次節にまたがり論じる。子どもの貧困の根絶は、先に述べてきたように貧困の定義と絡んで何を根絶するのかについての論争を避けることができない。少なくとも、単なる相対的貧困の視点だけで論じることにはできない。そこで、子どもの生活の基盤としてあるべきモノや時間、関係性の欠乏を剥奪指標として挙げることで、より実生活に基づいた貧困を測定しようという海外の高所得国



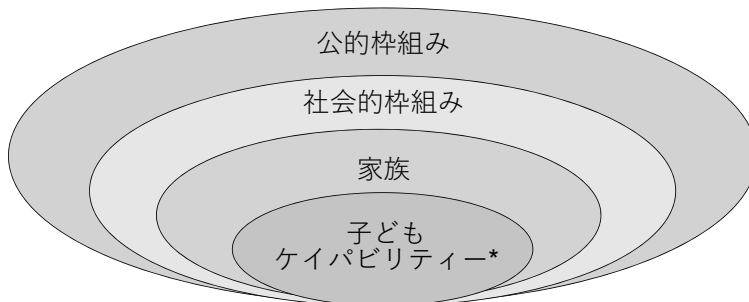
で定着している新たな試みのあることを示した。こうした指標においても、「平成20年社会生活調査」をもとに算出したデータで日本は高所得28か国中18位であった<sup>12)</sup>。

このような結果となる背景について、阿部は、文化的、歴史的な社会規範が影を落とし、相当な剥奪があってもそれを不公平とみなさない意見が多数派を占める日本の現状を指摘した<sup>10)</sup>。阿部の国内調査によると、必需品が希望者に与えられるべきとの日本の一般市民の回答は、クリスマスプレゼントで26.5%、中学生以上が必要な塾に通うは13.7%にとどまっていた<sup>13)</sup>。こうした低い支持率には、「子どもは貧しくても幸せに育つ」という貧しさに対する戦後の時代推移を踏まえた肯定的な考え方とその流布が関与していると推測されるが、大学教員としての経験から、子ども時代をとりわけ貧しい環境で過ごした経験のない学生の間にもそうした意識が受け継がれていることを強く感じる。

こうした今の日本を支配する空気感を変えていくには、子どもたちにとっての公平な社会のあり方を考え、説得力をもってこの子たちへの支援を社会の責任と位置づけるための思想的な客観的、合理的な理論として、「ケイパビリティーの最適化」を提案したい。なぜなら、表1で示した相対的貧困基準以下であっても生活実感は普通かそれ以上と答えていた三分の一を超える家庭で暮らす子どもたちは、公平な社会の中で自分自身のケイパビリティーを発揮できていると言えないからである。日本政府の政策にはこうした視点がまったくみられない。

しかし、ケイパビリティーの考え方は、国際社会に広く根を下ろしている。国連子どもの権利条約(国連1989)では、第4条で子どもの経済的、社会的、文化的権利の最大化を謳っていて、それは言い換えればケイパビリティーの最適化である<sup>14)</sup>。WHOのすべての人にとっての生活機能分類(ICF2001)は、このケイパビリティー・アプローチの考え方に基づいている。

一方、金銭的貧困問題に関して、WHO社会保障決定委員会(2008)は「社会経済政策は、子どもがその伸び代まで成長・発達でき、豊かな人生をおくることができるかどうかにかつ決定的な影響を与える」と述べ、社会経済的なギャップの世代間伝達を阻止することを掲げた<sup>15)</sup>。さ



\*ケイパビリティー・アプローチ  
子どもの健康とwell-beingの最適化を目的とした  
全人的で子どもの権利に基づいたアプローチ

図3. 理論的枠組み

らにユニセフは、国連が2030年に向けての持続可能な開発目標（SDGs）の第一に掲げる「貧困を終わらせる」との目標に関して2017年のレポートカードで、高所得国における子どもの貧困の割合は5人に1人であることを示し、子どもの貧困を多面的に測定することの重要性を強調するとともに、その根幹にある格差を是正するため金銭の社会移転が、貧困削減に非常に有用であると論じた<sup>16)</sup>。この点についても、日本政府の貧困対策の中で明確化されていない。

## 貧困撲滅への道筋

子どもが貧困の中で暮らすことで不利益を被ることを根拠に基づいて明確化することで、子どもの貧困は撲滅すべきであるとの基本的考え方には、格差を認める立場の人たちも含めて合意できるのではないだろうか。では、それをどう合意の得られる形で目標を掲げ、その到達度合いを評価すればいいのであろうか。

一つは、金銭面での貧困をなくすことであるが、何を基準にどういった目標を掲げるかに依る合意形成は容易ではない。しかし、貧困状態から抜け出すために必要ないくつかの前提は明確である。貧困層の多くが就労している現実から考えた場合、(1) 特別な技能や免許を必要としない非正規雇用を経済活動の維持の上でどうしても必要とするならば、そうした立場の労働者の生活を保障する (2) 生活保護、就学援助や学校給食費の減免措置といった制度利用が権利として保障され、その利用が家庭や子どもの尊厳を傷つけたりスティグマ形成にならないよう配慮する (3) そうした点を含め、低所得層への政策による所得の再配分を効果的に行う、こういった方策は、子どもへの公平な機会の提供のための前提となる提言である。

もう一つは、子どものケイパビリティの最適化が重要な柱となる。なぜなら、子どもが「なりたい」「ありたい」と思い描く自由が権利として保障される社会を築くことが、国レベルの政策立案あるいは地域レベルにも求められるからである。子どもの権利としてケイパビリティの最適化を位置づけるならば、金銭面で貧困をなくすことへの理解形成がさらに進むのではないだろうか。ケイパビリティの最適化は、子どもが「なりたい」「ありたい」思いを制約なく考える自由の保障である。そのためには、すべての子どもたちへの就学前の質の高い生活力が身につく場、あるいは広い意味での教育の場が必要であり、もう一つ、社会経済的な支援を要する子どもとその家族への個別性のあるサポートが合わせて求められる。ケイパビリティ・アプローチの視点から、すべての子どもたちにとっての「なりたい」「ありたい」への自由な権利の保障には、このように普遍性と個性という両面のアプローチが保障される必要がある。



## ま と め

本論文の目的は、子どもの貧困問題解決におけるケイパビリティの最適化の意義を明確化する点にある。そこで、貧困とは何なのか、そして貧困の何が問題なのかを論じ、貧困撲滅の道筋を考える上でケイパビリティが鍵となることを示し、その最適化の意義の明確化を試みた。

本稿へのご意見やご批判をいただければ幸いである。

### 【参考文献】

- (1) 総務省 e-Stat 人口動態調査／人口動態統計 確定数 乳児死亡  
[https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450011&tstat=000001028897&cycle=7&year=20170&month=0&tclass1=000001053058&tclass2=000001053061&tclass3=000001053066&stat\\_infid=000031749441&result\\_back=1&cycle\\_facet=tclass1%3Atclass2%3Atclass3%3Acycle&second2=1](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450011&tstat=000001028897&cycle=7&year=20170&month=0&tclass1=000001053058&tclass2=000001053061&tclass3=000001053066&stat_infid=000031749441&result_back=1&cycle_facet=tclass1%3Atclass2%3Atclass3%3Acycle&second2=1) (2018.10.30 最終アクセス)
- (2) 山口英里他. 出生前からの子どもの貧困：周産期の世帯調査から見える貧困世帯の妊産婦・新生児の特徴と生活の状況 外来小児科 Vol.20 No.2 (2017) 129-138p.
- (3) 「未受診や飛び込みによる出産等実態調査報告書」(2013)  
<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/3964/00098618/mijyusinchousa2013.pdf> (2018.10.30 最終アクセス)
- (4) ヨハン・ガルトゥング 構造的暴力と平和 中央大学現代政治学双書 (1991)
- (5) 内閣府子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況 平成29年度子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況 [http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/taikou/pdf/h29\\_joukyo.pdf](http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/taikou/pdf/h29_joukyo.pdf)
- (6) UNICEF Innocenti Report Card 13 Fairness for Children (2016)
- (7) UNICEF Innocenti Report Card 14 Building the Future (2017)
- (8) UNICEF イノチェンティレポートカード11 Comparing Japan 先進国における子どもの幸福度 (2013)
- (9) Poverty, Ruth Lister KEY CONCEPTS polity (2004) 12p.
- (10) 子どもの貧困 日本の不公平を考える 阿部彩 岩波新書 (2006) 49p.
- (11) Sen's Capability Approach IEP URL: <http://www.iep.utm.edu/sen-cap/> (2018.10.30 最終アクセス)
- (12) 日本における社会的排除の実態とその要因 季刊・社会保障研究 Vol.43 No.1 27-40p.  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000378g-img/2r985200000037cm.pdf> (2018.10.30 最終アクセス)
- (13) 先進国における子どもの幸福度 日本との比較 特別編集版 ユニセフ イノチェンティ研究所 国立社会保障・人口問題研究所 (2013) 8-9p.
- (14) 子どもの権利条約 全文 第1-8 [https://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_rig\\_all.html#1](https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_all.html#1) (2018.10.30 最終アクセス)
- (15) The Commission calls for closing the health gap in a generation (2008) 3p 他.
- (16) UNICEF Innocenti Report Card 14 Children in the Developed World, Building the Future Children and the Sustainable Development Goals in Rich Countries. (2017) 10-13p.

### 【付記】

本稿は、「社会小児科学の視点からみた子どもの貧困解決」(平成29年度～平成31年度科学

子どもの貧困問題解決におけるケイパビリティ最適化の視点（武内 一）

研究費 基盤研究 C 課題番号 17K04280）に基づく研究成果の一部である。

（たけうち はじめ 社会福祉学科）

2018 年 10 月 31 日受理